

## **Commission des participations et des transferts**

### **Avis n° 2010 - A. - 1 du 26 janvier 2010**

#### **relatif à l'évaluation de deux lots de fréquences hertziennes dans la bande de 2,1 GHz destinées à la téléphonie mobile de troisième génération**

La Commission,

Vu la lettre en date du 19 janvier 2010 par laquelle la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et le Ministre auprès de la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi chargé de l'Industrie ont saisi la Commission afin qu'elle procède, en s'appuyant sur les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession d'actifs, à une évaluation de chacun des deux derniers lots de fréquences encore disponibles dans la bande 2,1 GHz et destinés à la téléphonie mobile de troisième génération (3G) ;

Vu la loi n° 86-912 du 6 août 1986 modifiée, relative aux modalités des privatisations, et la loi modifiée n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment les articles L 42-1 et L 42-2 ;

Vu la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs ;

Vu le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 relatif aux redevances d'utilisation des fréquences délivrées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (« ARCEP »), modifié par le décret n° 2009-948 du 29 juillet 2009 ;

Vu les décisions de l'ARCEP et notamment :

- décision n° 2008-0163 du 7 février 2008 fixant le taux de rémunération du capital pour la comptabilisation des coûts et le contrôle tarifaire des opérateurs mobiles pour les années 2008 et 2009,
- décision n° 2009-1067 du 17 décembre 2009 relative au compte rendu et au résultat de la procédure d'attribution d'une autorisation en France métropolitaine pour un système mobile de troisième génération ;

Vu l'avis de la Commission des participations et des transferts du 15 juin 2009 relatif à l'évaluation d'une licence de téléphonie mobile UMTS réservée à un nouvel entrant sur le marché ;

Vu l'étude de Copenhagen Economics du 18 mars 2008 sur le coût pondéré du capital des opérateurs de téléphonie mobile établie pour l'autorité de régulation suédoise Post-och telestyrelsen ;

Vu le communiqué du Premier ministre du 12 janvier 2009 ;

Vu les compte-rendus intégraux des débats à l'Assemblée nationale le 5 février 2009 et au Sénat le 11 février 2009 ;

Vu les travaux rendus publics par l'ARCEP et notamment :

- l'étude de mai 2007 intitulée « Bottom-up mobile LRIC model for ARCEP » par le cabinet Analysys Consulting,
- l'étude de mai 2008 sur la valorisation du dividende numérique par les cabinets Analysys Consulting et Hogan & Hartson,
- l'étude intitulée « Le suivi des indicateurs mobiles – Données chiffrées au 30 septembre 2009 » ;
- la consultation publique sur le taux de rémunération du capital des activités régulées du secteur fixe, du secteur mobile et du secteur de la télédiffusion (24 novembre 2009-24 décembre 2009).

Vu le dossier transmis à la Commission le 12 janvier 2010 par le directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services et comprenant :

- un projet de décision (et son annexe) de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes proposant au ministre chargé des communications électroniques les modalités et les conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 2,1 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un système mobile de troisième génération (et la mise à jour de ce projet transmise le 19 janvier 2010),
- une note au Ministre du 10 novembre 2009 de la Direction générale du Trésor et de la politique économique transmettant une étude de cette Direction générale d'octobre 2009 intitulée « Valorisation des lots non réservés dans la bande 2,1 GHz » ;

Vu le rapport de la banque conseil HSBC mandatée par l'Etat et remis à la Commission le 12 janvier 2010 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu :

- le 19 janvier 2010 successivement :

- la banque conseil de l'Etat, HSBC, représentée par MM. Dimitri SPOLIANSKI, directeur, et Paul HENRIOT ;

- la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), représentée par M. Thibault DECRUYENAERE, adjoint au chef du bureau activités tertiaires et concurrence, ;

- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (« l'ARCEP »), représentée par MM. Philippe DISTLER, directeur général, Benoît LOUTREL, Stéphane HOYNCK et Rémi STEFANINI ;

- la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), représentée par Mme Cécile DUBARRY, chef du service des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et M. Xavier MERLIN ;

- le 21 janvier 2010 :

- la banque conseil de l'Etat, HSBC, représenté par MM. Pierre-Emmanuel HOUILLIER et Dimitri SPOLIANSKI, directeurs ;

#### EMET L'AVIS SUIVANT :

I.- Par lettre en date du 19 janvier 2010, la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et le Ministre auprès de la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi chargé de l'Industrie ont saisi la Commission afin qu'elle procède, à titre d'expertise indépendante, en s'appuyant sur les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession d'actifs, à une évaluation de chacun des deux derniers lots de fréquences encore disponibles dans la bande 2,1 GHz et destinés à la téléphonie mobile de troisième génération (dite « 3G » ou « UMTS »).

Conformément à cette saisine, la Commission a eu recours, en les adaptant au cas d'espèce, aux méthodes qu'elle utilise habituellement pour l'évaluation des actifs. Elle a bénéficié du concours de la banque conseil de l'Etat, HSBC, et procédé à l'audition des administrations publiques concernées (DGCIS, DGTPE) et de l'autorité indépendante de régulation du secteur (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes - ARCEP).

II.- La saisine de la Commission s'inscrit dans le processus de mise en exploitation en France de réseaux de téléphonie mobile de troisième génération.

A la suite des attributions de licences 3G en 2000 et 2001 à trois groupes de téléphonie mobile (Orange, SFR et Bouygues), les fréquences qui auraient dû revenir à un quatrième opérateur sont restées vacantes, soit 14,8 MHz dans la bande 2,1 GHz. Après l'échec en 2007 d'une nouvelle tentative d'attribuer cette quatrième licence, le Premier ministre annonçait le 12 janvier 2009 sa décision de lancer un nouvel appel à candidatures reposant sur une division des fréquences restant à attribuer en trois lots de 5 MHz environ. Le débat prévu au Parlement par la loi du 3 janvier 2008 susvisée s'est tenu les 5 et 11 février dans les deux Assemblées.

Le premier lot de 5 MHz était réservé à un nouvel entrant. Afin de permettre au Gouvernement d'arrêter définitivement le prix auquel ce lot réservé serait attribué, en s'assurant que ce prix prenne également en compte les intérêts patrimoniaux de l'Etat, les Ministres avaient demandé à la Commission de procéder à une expertise de la valeur de cette licence, s'appuyant sur les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession d'actifs. En réponse, la Commission a rendu son avis le 15 juin 2009. La procédure d'attribution de la quatrième licence a été lancée le 1<sup>er</sup> août 2009 et, par la décision susvisée du 17 décembre 2009, l'ARCEP a retenu la candidature de la société Free Mobile.

Les deux lots de fréquences restant disponibles, d'un total de 9,8 MHz, sont, comme prévu, désormais attribués au moyen d'un nouvel appel à candidatures ouvert à tous les acteurs.

III.- Les deux lots proposés ne sont pas identiques. Il diffèrent par :

- leur taille, l'un des lots étant de 5 MHz duplex et l'autre de 4,8 MHz duplex ;
- leur emplacement sur le spectre, adjacent ou non aux lots de fréquences dont disposent déjà les opérateurs existants.

Les nouvelles autorisations ont une durée de vingt ans. Elles donneront lieu au paiement d'une part fixe de redevance, indépendamment de la part variable égale à 1 % du chiffre d'affaires réalisé. Une contribution au fonds de réaménagement du spectre sera demandée.

Les opérateurs devront fournir les services de voix, l'accès à Internet et la transmission de données à des débits d'au minimum 144 kbit/s, avec des obligations de couverture et de qualité :

- couverture de la population par le service de voix : 25 % en 2 ans et 80 % en 8 ans ;
- couverture par le service de transmission de données : 20 % en 2 ans et 60 % en 8 ans ;
- taux de réussite dès la première tentative pour tous les services : supérieur à 90 %.

IV.- Conformément à l'article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques, la procédure de cession sera fixée par le ministre chargé des communications électroniques sur proposition de l'ARCEP ; « le ministre peut prévoir que le ou l'un des critères de sélection est constitué par le montant de la redevance que les candidats s'engagent à verser si la fréquence ou la bande de fréquences leur sont assignées. Il fixe le prix de réserve au-dessous duquel l'autorisation d'utilisation n'est pas accordée ».

La Commission a eu communication d'un projet de décision de l'ARCEP proposant au ministre chargé des communications électroniques les modalités et les conditions d'attribution des autorisations d'utilisation.

L'ARCEP préconise une procédure basée sur deux critères de sélection :

- les engagements, classés par niveaux, que les candidats prendront concernant l'accueil des opérateurs de réseaux mobiles virtuels (MVNO) ;
- le montant de la redevance fixe que les candidats accepteront de payer. Un prix de réserve sera rendu public.

Les candidatures retenues seront celles qui auront la meilleure note globale selon ces deux critères.

Le projet prévoit une enchère à un tour avec des offres sous plis scellés. Les candidats pourront concourir pour chacun des lots. L'attribution du premier lot de 5 MHz donnera droit à son bénéficiaire de choisir l'emplacement des fréquences qu'il obtiendra.

V.- L'attribution des deux derniers lots de fréquences disponibles dans la bande 2,1 GHz s'inscrit dans le contexte d'une forte croissance de la demande en capacité à laquelle les opérateurs peuvent faire face par plusieurs moyens.

La téléphonie mobile 3G connaît un développement rapide sous l'influence de deux facteurs qui sont liés : la commercialisation de terminaux associant facilité d'utilisation, puissance et multiples fonctionnalités et l'évolution des usagers vers des services très consommateurs de capacité, en particulier la vidéo. La croissance de la demande de données en France devrait s'accélérer à court terme si l'activité suit la progression qu'ont enregistrés ces trois dernières années des marchés plus mûrs comme au Japon. Certains opérateurs pourraient dès lors se heurter dans des délais rapprochés à des insuffisances de capacité en France, voire à une saturation de leurs réseaux, dans un délai assez bref, comme cela a pu être récemment observé au Royaume-Uni.

Pour répondre à la demande croissante de capacité, les opérateurs disposent d'un certain nombre de solutions techniques aux coûts plus ou moins élevés : densification du réseau, basculement vers le réseau fixe, augmentation de capacité des équipements, bridage des terminaux. Ils peuvent par ailleurs réutiliser, avec le déclin de la 2G, des fréquences qui y étaient consacrées (refarming).

L'attribution de nouvelles fréquences est la principale source de capacités supplémentaires. Outre l'attribution de fréquences dans la bande 2,1 GHz objet du présent avis, l'ARCEP a annoncé l'ouverture prochaine de ressources nouvelles. Il s'agit :

- des fréquences de la bande 800 MHz libérées par le passage au numérique de la diffusion de la télévision (dividende numérique). Reconnues pour leurs qualités de propagation ces fréquences ne seront disponibles qu'en quantité limitée et pas avant 2012 ;
- des fréquences de la bande 2,6 GHz, en cours de libération par le Ministère de la Défense et reconnues pour leurs qualités de pénétration dans les immeubles.

L'obtention de fréquences dans la bande 2,1 GHz est considérée toutefois par les opérateurs comme présentant plusieurs avantages importants par rapport aux fréquences à venir :

- elles sont immédiatement disponibles,
- elles ne nécessitent que des réglages limités des équipements en place,
- les usagers disposent déjà de terminaux adaptés.

VI.- Suivant sa méthodologie habituelle, la Commission a procédé à l'évaluation qui lui était soumise en recourant à une analyse multicritères.

La Commission a disposé à cette fin du rapport d'évaluation en date du 11 janvier 2010 établi par HSBC, banque conseil de l'Etat.

La banque conseil recourt principalement à deux méthodes d'évaluation.

a- l'actualisation des flux de trésorerie :

Pour l'application de cette méthode, le cas de chacun des quatre opérateurs 3G autorisés en France a été étudié. Le taux d'actualisation des flux a été, selon l'usage, déterminé d'après le modèle d'équilibre des actifs financiers en utilisant des références historiques de taux sans risque, de prime de risque et de beta suffisamment longues pour neutraliser l'impact des fluctuations importantes des marchés dans la période récente.

Deux approches ont été retenues.

- la première consiste à évaluer les économies d'investissements et de charges (calculés selon le modèle Arcep/Analysys) que permet l'acquisition de la licence pendant cinq ans, c'est-à-dire jusqu'à la disponibilité effective des autres ressources en fréquences. Trois scénarii de croissance de la consommation de données sont considérés dont deux ont été privilégiés : celui supposant une croissance de 50 % par an et celui basé sur une évolution plus forte comparable à celle observée au Japon ;

- la seconde consiste à évaluer, également sur cinq ans, le coût potentiel, en terme de pertes de part de marché, pour un opérateur qui, n'ayant pas acquis de nouvelles fréquences, ne pourrait plus satisfaire en qualité la demande de ses clients. Les pertes sont supposées limitées aux zones urbaines denses et sont calculées sur la base d'un revenu moyen par abonné (arpu) corrigé sur les années à venir pour tenir compte de l'accroissement de l'intensité concurrentielle sur le marché. Les taux de marge sont repris d'un consensus d'analystes financiers. Cette approche n'a été appliquée qu'aux opérateurs qui, ayant les plus fortes parts de marché, sont réellement susceptibles d'être affectés.

Dans le cas d'un opérateur pour lequel il n'est pas anticipé de besoin de capacité, les méthodes précédentes ne peuvent être directement utilisées. La banque conseil a alors considéré que la valeur de l'acquisition d'un lot pour un tel opérateur peut être approchée par la prise en compte d'un transfert partiel à son avantage de la part de marché perdue par l'opérateur qui n'a pu acquérir le lot.

b- la référence aux prix des licences comparables accordées à l'étranger :

La banque conseil a étudié les prix atteints lors d'attributions récentes de ressources en fréquences complémentaires en Italie, en Suède et à Hong-Kong. Les prix ont été ajustés en fonction des populations concernées.

La Commission a également disposé de l'étude susvisée de la Direction générale du Trésor et de la Politique économique qui utilise des méthodes proches des précédentes et qui aboutit à des résultats convergents.

VII.- La Commission observe que la valeur des lots de fréquences proposés ne peut être appréciée de façon objective que par l'utilité -variable- que leur attribution représente pour les opérateurs concernés, dans le contexte qui a été décrit ci-dessus. L'évolution du marché, caractérisée par le développement de services nécessitant des volumes accrus de transferts de données, rend vraisemblable l'arrivée à saturation, au moins dans les zones denses, des capacités dont disposent certains opérateurs de téléphonie mobile, dans un délai que les spécialistes estiment à environ deux ans. Une telle saturation a déjà pu être observée à l'étranger.

Face à cette situation, les opérateurs concernés devront réagir par des investissements nouveaux en capacité ou risqueront de perdre des parts de marché du fait d'une dégradation de la qualité de leurs services. Il apparaît donc approprié de considérer que la valeur des lots de fréquences peut être approchée de deux façons : par le coût des investissements (et charges liées) alternatifs à l'acquisition d'un lot de fréquences ou par les conséquences financières d'une perte de clientèle. Il apparaît logiquement que le coût des investissements est d'autant plus élevé que l'opérateur a une base de clientèle importante et donc un réseau dense et développé.

La référence aux prix atteints par des attributions récentes de lots complémentaires de fréquences dans des pays étrangers se heurte aux difficultés de comparaison entre des situations de marché différentes. Elle constitue à tout le moins une indication d'ordre de grandeur qui permet de conforter les résultats des approches plus théoriques dont il vient d'être question. La Commission observe que les valeurs ainsi obtenues, corrigées des populations concernées, sont globalement cohérentes avec les résultats fournis par les autres approches.

La référence aux prix des autorisations délivrées à de nouveaux opérateurs, en France ou à l'étranger, ne paraît par contre pas pertinente, les lots de fréquences objets du présent avis se limitant à la bande de 2,1 MHz et constituant une simple extension de capacité pour les opérateurs existants. Les conditions imposées aux candidats en matière de couverture ne semblent pas permettre l'entrée d'un nouvel opérateur.

Comme il a été noté, les deux lots proposés présentent certaines caractéristiques techniques différentes. Il est toutefois apparu, au cours des auditions tenues par la Commission, qu'il était difficile d'estimer une éventuelle différence de valeur entre eux et qu'elle ne pourrait au demeurant être que très marginale par nature, les dernières fréquences n'étant appelées à être utilisées qu'en cas d'extrême saturation.

L'évaluation doit enfin prendre en considération l'objectif de céder les deux lots proposés. L'échec de l'appel à candidatures, ou l'attribution d'un seul lot, engendrerait une perte de valeur pour l'Etat dans un contexte où des fréquences alternatives dans les bandes 0,8 et 2,6 GHz seront bientôt rendues disponibles. L'utilité, et donc la valeur, principale des deux lots dans la bande 2,1 GHz est d'être immédiatement disponibles pour couvrir l'accroissement de la demande attendue à un terme rapproché.

Toute procédure d'enchères a sa dynamique interne qui peut conduire les opérateurs, en fonction de leurs stratégies propres, à proposer des prix plus ou moins différents selon les lots et plus ou moins éloignés de la valeur telle qu'elle peut être déterminée par les méthodes d'évaluation usuelles. La procédure prévue, qui ajoute au critère de prix un critère qualitatif selon le degré d'engagement du candidat acquéreur à l'égard des MVNO, ne fait pas exception.

La loi prévoit que le Ministre chargé des communications électroniques fixe le prix de réserve au dessous duquel les autorisations ne seront pas accordées.

VIII.- En tenant compte de l'ensemble des éléments ci-dessus décrits, et au vu des intérêts patrimoniaux de l'Etat, la Commission estime à 120 millions d'euros la valeur de chacun des deux lots de fréquences proposés.

Adopté dans la séance du 26 janvier 2010 où siégeaient MM. Bertrand SCHNEITER, président, Pierre ACHARD, Daniel DEGUEN, Philippe MARTIN, Mme Perrette REY, MM. Philippe ROUVILLOIS et Jean SÉRISÉ, membres de la Commission.

Le président,

Bertrand SCHNEITER